Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2014–2015

C

Parlementair Onderzoek Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten

AB

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 mei 2015

Hierbij doe ik u een afschrift toekomen van mijn brief aan de Tweede Kamer over het beleid met betrekking tot zbo's. Deze jaarlijkse brief over ontwikkelingen en actualiteiten in het beleid op dit gebied is een uitvloeisel van de toezegging van het kabinet in de kabinetsreactie op het rapport «Verbinding Verbroken?» van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok

kst-C-AB
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 mei 2015

Conform de toezegging van het kabinet in de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/ Verzelfstandiging Overheidsdiensten ontvangt u hierbij de jaarbrief over het beleid met betrekking tot zbo's, waarin ik u informeer over ontwikkelingen en actualiteiten. Dit is de tweede keer dat deze jaarbrief verschijnt. De eerste jaarbrief bood ik u aan op 13 mei 2014 (TK 2013–2014, 25 268, nr. 83). In die brief zette ik de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid ten aanzien van zbo's uiteen.

Voorts bevatte deze brief het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport «Herpositionering van zbo's»[1]. Daarin werd geconcludeerd dat zbo's een kwalitatief goede bijdrage leveren aan de uitvoering van publieke taken op rijksniveau, dat de bestuurlijk-juridische vormgeving doorgaans adequaat was ingericht en dat de zelfstandige status van het merendeel van de zbo's gerechtvaardigd was. Er werd echter ook een sanering van zbo's aangekondigd. In verband daarmee bevatte de brief voornemens voor een aantal zbo's.

In deze jaarbrief ga ik eerst in op een aantal beleidsmatige onderwerpen en vervolgens op de stand van zaken van het traject dat is gestart om uitvoering te geven aan de kabinetsvoornemens per zbo.

1. Coördinerende rol ten aanzien van voorgenomen privatiseringen en verzelfstandigingen

In mijn brief aan de Eerste Kamer van 21 januari 2015, waarin ik aangeef op welke wijze ik invulling zal geven aan mijn coördinerende rol ten aanzien van privatiseringen en verzelfstandigingen[2], heb ik aangegeven dat daarbij een belangrijke rol is weggelegd voor het door de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten ontworpen en door het kabinet aanvaarde besliskader. Het kabinet heeft ervoor gekozen het besliskader onder te brengen bij het Integraal Afwegingskader (IAK). Om te borgen dat het besliskader – conform de toezegging van het kabinet in reactie op het rapport «Verbinding Verbroken?» – zal worden gebruikt bij alle trajecten tot privatisering en verzelfstandiging, geldt het besliskader thans als een van de verplichte kwaliteitseisen binnen het IAK.

Ik heb in genoemde brief voorts kenbaar gemaakt dat ik beide Kamers voortaan jaarlijks (in plaats van uitsluitend aan het begin van elke kabinetsperiode[3]) een geactualiseerd overzicht van voorgenomen privatiseringen en verzelfstandigingen zal doen toekomen. Bijgaand[4] (bijlage 1) treft u daartoe het geactualiseerde overzicht van voorgenomen privatiseringen en verzelfstandigingen (peildatum 1 februari 2015) aan[5]. Voor uw Kamer is de voortgang van voorgenomen privatiseringen en

[1] Dit rapport was een uitvloeisel van het Regeerakkoord «Bruggen Slaan» (XIII Bestuur, p. 43).
[2] U heeft van deze brief een afschrift ontvangen (TK 2014–2015,2015D01875).
[3] Zoals was toegezegd in de kabinetsreactie op het rapport «Verbinding Verbroken? van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/verzelfstandiging Overheidsdiensten van de Eerste Kamer (EK, 2012–2013, C, I).
[4] De drie bijlagen zijn ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 157259.
[5] Dit is een actualisering van het overzicht (peildatum 1 februari 2014) dat gevoegd was bij mijn brief van 13 mei 2014.

verzelfstandigingen met de jaarlijkse actualisatie beter te monitoren. Per voorgenomen privatisering/verzelfstandiging worden in dit overzicht ook de relevante publieke belangen (en waar mogelijk ook de afweging daartussen) benoemd.

Via privatiseringen, verzelfstandigingen en uitbesteding worden taken en organisaties op afstand van de overheid gezet dan wel naar de markt gebracht. Er zijn ook omgekeerde bewegingen (terug) naar de rijksoverheid. Het gaat hierbij om taken die thans door de markt worden verricht en waarvan de rijksoverheid vindt dat deze het beste (weer) in eigen beheer kunnen worden gedaan. Momenteel bestaan er bijvoorbeeld inbestedingsvoornemens ten aanzien van werkzaamheden van zbo Verispect BV, schoonmaakwerkzaamheden en post- en koeriersdiensten.

2. Wijziging Kaderwet zbo's

De Kaderwet zbo's is per 1 januari 2015 gewijzigd[6]. Met de wijziging die toen in werking trad wordt beoogd de deelname aan voorzieningen binnen de rijksinfrastructuur (ook) mogelijk te maken voor zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid. Voor zbo's die onderdeel zijn van de Staat (en dus geen eigen rechtspersoonlijkheid hebben) zijn er geen juridische belemmeringen vanuit het aanbestedings- of mededingingsrecht om deel te nemen aan dergelijke voorzieningen.

De wet geeft mij als coördinerend Minister voor de Rijksdienst de bevoegdheid om te besluiten over de deelname van een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid aan een gemeenschappelijke voorziening binnen het Rijk. Een dergelijk besluit wordt genomen in overeenstemming met de Ministers die verantwoordelijk zijn voor de voorziening en het aansluitende zbo. Voor het merendeel van deze zbo's geldt dat een besluit tot aansluiting alleen op verzoek van het zbo kan worden genomen. Voor een kleine groep zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid kan zo'n besluit ook zonder een daartoe strekkend verzoek van het zbo worden genomen. Dit betreft de zbo's met taken die gekwalificeerd worden «als strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen».

Zoals ik u eerder heb toegezegd[7] zal ik de komende jaren in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk melding maken van de eventuele aansluiting van zbo's op voorzieningen via deze nieuwe mogelijkheid uit de Kaderwet zbo's.

3. De ministeriële verantwoordelijkheid in relatie tot zbo's

Op verzoek van de Eerste Kamer[8] heb ik in 2014 een notitie doen uitgaan waarin uiteengezet wordt wat de zelfstandigheid van zbo's betekent voor de ministeriële verantwoordelijkheid. De hoofdlijnen hiervan geef ik hieronder nogmaals weer.

Zbo's zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan een Minister en zijn geen onderdeel van een ministerie. Zbo's hebben zelfstandige taken en bevoegdheden die door de wetgever direct aan hen zijn toebedeeld. Ministers en Staatssecretarissen zijn niet verantwoordelijk voor de manier

---

[6] Stb. 2014, 483 (inwerkingtreding: nr. 505).

[7] Wet van 26 november 2014 tot wijziging van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in verband met het aansluiten van zelfstandige bestuursorganen op de rijksinfrastructuur en enkele technische aanpassingen,TK 33 912, nr. 6

[8] Deze notitie werd toegezegd tijdens het debat van 21-1-2014 met de Eerste Kamer over de kabinetsreactie op het rapport «Verbinding Verbroken?» van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten. De notitie werd u aangeboden bij mijn brief d.d. 12 mei 2014; 2014Z08379.

waarop zbo's hun eigen taken en bevoegdheden uitvoeren. Zij zijn wel verantwoordelijk voor de taken en bevoegdheden die zij zelf in de wet hebben gekregen met betrekking tot een zbo[9]. De Staten-Generaal legt dus samen met de regering in wetgeving vast in hoeverre er ministeriële verantwoordelijkheid bestaat voor een zbo.
De omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid voor een zbo kan derhalve worden afgeleid uit de bevoegdheden die aan de Minister zijn toebedeeld in de betrokken wetgeving. Waar de Minister over bevoegdheden beschikt, is hij verantwoordelijk voor het al dan niet gebruiken van die bevoegdheden, en kan hij daarop worden aangesproken. Meestal is de Minister verantwoordelijk voor het beleid dat het zbo uitvoert en voor het toezicht op het zbo. Daarnaast kan hij erop worden aangesproken om, waar nodig, tijdig en adequaat wetswijzigingen te initiëren, indien gewijzigde omstandigheden of het functioneren van een zbo daartoe aanleiding geven. Als een zbo openbaar gezag uitoefent, is in beginsel de Kaderwet zbo's van toepassing. De Kaderwet vormt dan samen met de instellingswet van het zbo het raamwerk waarbinnen het parlement de Minister ter verantwoording kan roepen.
Ook de Kaderwet gaat ervan uit dat de Minister zich slechts behoort te bemoeien met de concrete gang van zaken in een zbo voor zover de wet hem daartoe bevoegdheden geeft, en dat hij daarbuiten niet politiek verantwoordelijk is[10].

4. De circulaire «Governance ten aanzien van zbo's»

Ik heb in mijn hiervoor genoemde brief van 13 mei 2014 aangekondigd dat het beleid ten aanzien van de governance van zbo's nader zou worden uitgewerkt in een circulaire. Deze circulaire is inmiddels vastgesteld. U treft deze aan in bijlage 2. Een belangrijk uitgangspunt in de circulaire is het creëren van een functionele scheiding – op hoogambtelijk niveau – van de rollen van eigenaar en van opdrachtgever van een zbo binnen een departement. Deze rollen, alsook de taken en de bevoegdheden van de opdrachtnemer (zbo), zijn nader in de circulaire uitgewerkt. De uitwerking leidt niet tot verandering van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Minister ten opzichte van zbo's, want de circulaire gaat uit van de kaders / wettelijke grondslagen zoals o.m. vastgelegd in de Kaderwet zbo's.
De circulaire geeft de departementen handvatten voor een praktische invulling van deze rollen. De inhoud van de circulaire dient zijn beslag te krijgen in afspraken binnen een departement en tussen Minister en zbo. In concreto betekent dit dat elk departement in overleg met het zbo werkafspraken maakt die recht doen aan de onderlinge verantwoordelijkheden van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.
Ik verwacht dat de circulaire een bijdrage levert aan een optimale samenwerking tussen ministerie en zbo, zodat het zbo zijn wettelijke taken zo effectief en efficiënt mogelijk kan uitvoeren ten behoeve van het publieke belang.

---

[9] Te denken valt aan de bevoegdheid om het bestuur van een zbo te benoemen of te ontslaan, de bevoegdheid om algemene aanwijzingen te geven, de bevoegdheid tot goedkeuring van de begroting en de bevoegdheid om in geval van ernstige taakverwaarlozing de noodzakelijke voorzieningen te treffen.

[10] De memorie van toelichting bij de Kaderwet zbo's stelt in dit verband dat «zelfstandig bestuur zich kenmerkt door beperking van de bevoegdheden van Ministers ten opzichte van de zelfstandige bestuursorganen en daarmee een beperking van de mogelijkheid tot parlementaire controle».

5. De inhoud van het zbo-register

Op basis van de Kaderwet zbo's heb ik de plicht een openbaar register bij te houden met gegevens over zbo's die onder deze Kaderwet vallen. In het huidige register zijn gegevens opgenomen van alle zbo's van de rijksoverheid. Het register geeft op dit moment van al deze zbo's informatie over een aantal kerngegevens per zbo[11].
Ik heb inmiddels met de ministeries afspraken gemaakt over een betere borging van de actualiteit en juistheid van de gegevens in het zbo-register. Daarbij zullen de gegevens over de onder de Kaderwet vallende zbo's worden uitgebreid met informatie over de personele omvang van het zbo (fte's), de geldende CAO, de naam van het pensioenfonds en de datum, het Kamerstuknummer en de publicatiedatum van het laatste evaluatieverslag (met link naar officiële publicatie Kamerstukken).

6. Voortgang implementatie kabinetstandpunt herpositionering zbo's

Het Regeerakkoord «Bruggen slaan» bevatte de volgende passage over zbo's: «Niet alleen de bedrijfsvoering van zbo's wordt tegen het licht gehouden, ook kijken we of de zbo-vorm de meest geëigende is (XIII Bestuur, p. 43) ». Het Regeerakkoord concretiseerde deze opdracht als volgt:

- Publieke taken worden uitbesteed of uitgevoerd binnen het publieke domein;
- Indien binnen het publieke domein, dan geldt «agentschap, tenzij»;
- Als het toch een zbo moet zijn, dan een publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.

Vervolgens is onder regie van het overleg van secretarissen-generaal onderzocht of de zelfstandige status van de bestaande zbo's in het licht van het huidige beleid nog te rechtvaardigen is. In mijn brief van 13 mei 2014 heb ik het kabinetsstandpunt naar aanleiding van dit onderzoek meegedeeld. De hoofdconclusie van het kabinetsstandpunt was dat de zelfstandige status van het merendeel van de zbo's gerechtvaardigd was. Tegelijk bleek een sanering gewenst: het kabinet besloot dat een aantal zbo's opgeheven kon worden of kon fuseren[12].De implementatie werd verdeeld in twee tranches. De zbo's waarover het kabinet direct kon besluiten kwamen terecht in tranche I; een beperkt aantal zbo's, waarvoor verder onderzoek of nadere uitwerking van de plannen nodig was om in een later stadium tot definitieve besluiten te komen, in tranche II.

[11] Het gaat hierbij om gegevens zoals naam, adres en de rechtsvorm van de rechtspersoon waarvan het zbo deel uitmaakt.
[12] Zie bijlage 1 Kabinetsvoornemens per zbo bij eerder genoemde brief van 13 mei 2014.

Bijgaande tabel geeft de stand van zaken van de sanering per eind februari 2015 weer.

	2012[1]	Na sanering[2]	2015[3]	Buiten saneringsoperatie om
Aantal zbo's				
Publiekrechtelijke zbo's, onderdeel Staat	23	12–24	17	+1
Publiekrechtelijke zbo's, eigen rechtspersoon	39	24–39	40	
Privaatrechtelijke zbo's	56[4]	33–38	52	
Totaal	*118*	*76–89*	*110*	*+1*
Openbaar gezag				
Zbo's zonder openbaar gezag	5[5]	1–3	4	

[1] Deze kolom is overgenomen uit de brief van 13 mei 2014 en geeft de stand van zaken per 30 december 2012, zoals die is vastgesteld in het door het SGO geregisseerde onderzoek naar de herpositionering van zbo's.
[2] Deze kolom is overgenomen uit de brief van 13 mei 2014 en geeft het resultaat na de sanering. De onzekerheid is te wijten aan het aantal zbo's waarover het definitieve besluit in de tweede tranche wordt genomen.
[3] Deze kolom geeft de stand van zaken per 28 februari 2015 weer voor de zbo's die betrokken zijn in de saneringsoperatie.
[4] Hiervan zijn 14 deeltijd-zbo: meestal organisaties die keurings- of certificeringstaken uitoefenen.
[5] In 2012 waren er 5 zbo's zonder openbaar gezag: Koninklijke Bibliotheek en KNAW (beide OCW); BBL, TNO en SBB (alle EZ). Per 1-1-2015 heeft de Koninklijke Bibliotheek een aantal nieuwe taken, waaronder ook taken met openbaar gezag.

De brief inzake het kabinetsbeleid ten aanzien van zbo's is met u besproken tijdens het Algemeen Overleg over de Rijksdienst van 26 juni 2014. Daarna is het kabinet gestart met de uitvoering van de plannen. De SG's van de vakministeries zijn namens hun Minister verantwoordelijk voor de implementatie van de diverse verandertrajecten bij de zbo's in het beleidsdomein van hun ministerie.

Bijgaand (in bijlage 3) treft u de eerste (jaarlijkse) rapportage over de voortgang van de implementatietrajecten van zbo's aan. Het traject loopt tot eind 2016.

Waar de sanering van zbo's in een enkel geval leidt tot het overlaten van taken aan markt of sector, zal het besliskader privatisering/verzelfstandiging toegepast worden.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok